



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 03 stycznia 2019 r.

WBZK-VI.431.8.2018

Pan
Łukasz Bogusz
Burmistrz Żelechowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, zgodnie z Planem kontroli zewnętrznych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie na rok 2018 oraz pismem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znak: DOLiZK-IV-095-20/2018 z dnia 7 sierpnia 2018 r., a także z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej² - dalej ustawa o kontroli, kontrolerzy:

1. **Dagmara Kowalska** – przewodnicząca zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,
2. **Ewa Gabryś** – specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,
3. **Hanna Lewczuk** – ekspert w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,
4. **Justyna Dębowska** – inspektor wojewódzki w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie,

przeprowadzili w dniu 6 listopada 2018 roku czynności kontrolne w ramach kontroli problemowej w **Gminie Żelechów z siedzibą ul. Rynek 1, 08-430 Żelechów.**

Przedmiotowa kontrola obejmowała kontrolę realizacji zadania:

1. **„Odbudowa drogi gminnej nr 131412W w miejscowości Sokolniki na odcinku od km 0+485 do km 1+435 o długości 0,95 km wraz z przepustami w km 0+790 i 1+017”**, mającą na celu sprawdzenie zgodności faktycznego wykonania zadania zgodnie z:
 - promesą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, znak: DOLiZK-III-7741-10-23/2017 z dnia 14 listopada 2017 roku,

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077, ze zm.

² Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092.

- wnioskiem jednostki samorządu terytorialnego o dotację na dofinansowania zadania z dnia 7 grudnia 2017 roku oraz korektą wniosku z dnia 14 grudnia 2017 roku,
- umową dotacji Nr 6355.3.35.2017 zawartą w dniu 18 grudnia 2017 roku w Warszawie,

weryfikację prawidłowości wykorzystania środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem oraz weryfikację zgodności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z przepisami prawa.

Kontrolą objęto okres realizacji zadania wymienionego w punkcie 1, tj. rok 2017.

Niniejszym, przekazuję Panu Burmistrzowi wystąpienie pokontrolne

W okresie objętym kontrolą, tj. rok 2017, Gmina Żelechów realizowała zadanie wymienione w pkt 1 korzystając z dofinansowania z rezerwy celowej budżetu państwa na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

W ramach kontroli realizacji zadania, ocenie poddane zostały następujące zagadnienia:

- a) realizacja zakresu rzeczowego – poprzez weryfikację zgodności faktycznego wykonania zadania z dokumentami wymienionymi w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- b) dokumentacja dotycząca realizacji zadania – poprzez sprawdzenie czy jednostka posiadała dokumenty dotyczące realizacji zadania objętego kontrolą oraz, czy potwierdzają one realizację zadania zgodnie z dokumentami wymienionymi w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- c) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – poprzez sprawdzenie, czy zrealizowane zostało zgodnie z przepisami ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych³ – zwane dalej „ustawą Pzp”, w brzmieniu obowiązującym w dniu wszczęcia postępowania oraz wewnętrznymi regulacjami;
- d) realizacja zakresu finansowego – poprzez sprawdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadania zgodnie z dokumentami wymienionymi w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz obowiązującymi przepisami prawa.

Zadanie wymienione w pkt 1 polegało na wykonaniu inwestycji zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym, będącym załącznikiem do umowy wymienionej w pkt 1. Wartość robót wyniosła 663 518,46 zł, w tym koszty kwalifikowane w wysokości 655 400,46 zł, **sfinansowane z dotacji 400 000,00 zł** oraz środki własne w wysokości 255 400,46 zł, natomiast pozostała kwota w wysokości 8 118,00 zł, stanowiły koszty niekwalifikowane.

Zadanie było finansowane zgodnie z klasyfikacją budżetową: dział 600 – Transport i łączność, rozdział 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, paragraf 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.

Ocena poszczególnych zagadnień objętych kontrolą prezentuje się następująco:

a) realizacja zakresu rzeczowego zadania – ocena pozytywna.

W trakcie czynności kontrolnych w miejscu realizacji zadania wymienionego w pkt 1 stwierdzono wykonanie nawierzchni z betonu asfaltowego na odcinku o długości 978,00 mb i szerokości 4,10 mb. Z wyjaśnień z dnia 6 listopada 2018 roku, złożonych w trakcie kontroli dotyczących różnicy w długości drogi, tj.: powinno być 950,00 mb, a jest 978,00 mb wynika, że firma wykonująca pracę złagodziła niebezpieczne uskoki drogi na początku i końcu odcinka, przez co przedmiotowa droga uległa przedłużeniu. Przedmiotowe wyjaśnienia zostały przyjęte jako wystarczające. Natomiast różnica w pomiarze szerokości drogi, tj.: powinno być 4,20 mb, a stwierdzono w trakcie kontroli 4,10 mb, kontrolujący przyjął jako dopuszczalny błąd pomiarowy na kółku pomiarowym (drogomierzu) wykorzystanym przy wykonywanym pomiarze. W trakcie kontroli stwierdzono 2 przepusty, w tym jeden przepust podwójny co jest zgodne opisem mierzalnego efektu rzeczowego i wskaźnika produktu zawartym w harmonogramie rzeczowo – finansowym, będącym załącznikiem do umowy dotacji. Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono wykonanie poboczy żwirowych na odcinku o długości 1900,00 mb oraz rowów o długości 350,00 mb. Wykonanie poboczy i rowów było zgodne z opisem mierzalnego efektu rzeczowego, zawartym w harmonogramie rzeczowo – finansowym, będącym załącznikiem do umowy dotacji.

Jednostka samorządu terytorialnego umieściła tablicę informacyjną wskazującą w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, że zadanie zostało dofinansowane ze środków rezerwy celowej budżetu państwa, będącej w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

b) dokumentacja dotycząca realizacji zadania – ocena pozytywna.

W toku kontroli realizacji zadania wymienionego w pkt 1, nie stwierdzono naruszeń obowiązujących przepisów oraz niezgodności z umową dotacji. Dokumenty znajdujące się w posiadaniu jednostki kontrolowanej potwierdzają realizację zadania zgodnie z wnioskiem o dotację, korektą wniosku, harmonogramem rzeczowo – finansowym, protokołem rzeczowo – finansowym końcowego odbioru zadania oraz umową dotacji. Jednostka posiadała wszystkie niezbędne pozwolenia i zgłoszenia dla kontrolowanego zadania.

c) przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – ocena pozytywna pomimo uchybień.

W trakcie kontroli stwierdzono, że postępowanie było przeprowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Postępowanie prowadzone było przy udziale komisji przetargowej powołanej w dniu 30 listopada 2017 roku, na podstawie zarządzenia Nr 0050.199.2017 z dnia 14 lutego 2017 roku, w sprawie powołania stałej Komisji do przeprowadzenia postępowań o zamówienia publiczne na roboty budowlane, usługi

i dostawy dla Urzędu Miejskiego w Żelechowie. Komisja pracowała w oparciu o Regulamin Pracy Stałej Komisji Przetargowej będący załącznikiem do zarządzenia Nr 0050.199.2017 Burmistrza Żelechowa z dnia 14 lutego 2017 roku, w składzie 3 osobowym. Wartość zamówienia została ustalona w dniu 9 listopada 2017 roku, na podstawie kosztorysu inwestorskiego, gdzie kwota zamówienia podstawowego wyniosła 418 061,44 zł, natomiast przewidywana wartość zamówienia polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy Pzp wynosiła 100 000,00 zł, co stanowi równowartość 23 952,67 euro. Łączna szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 518 061,44 zł, co stanowiło równowartość 124 089,54 euro. Wartość zamówienia została ustalona w terminie wskazanym w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp. Wyłonienia wykonawcy dokonano w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Nazwa zadania użyta w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia, była tożsama z nazwą zadania zawartą w promesie. Kierownik zamawiającego oraz osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia w dniu 30 listopada 2017 roku złożyli oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 ustawy Pzp. Zamawiający prawidłowo określił warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane dokumenty. Ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w dniu 15 listopada 2017 roku, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy Pzp w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 616798-N-2017, w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Zamawiającego oraz na stronie internetowej zamawiającego pod adresem www.zelechow.pl. Zamawiający nie dokonał zmiany treści ogłoszenia. Termin składania ofert został prawidłowo określony zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy Pzp. W wyniku kontroli ustalono, że wpłynęła 1 oferta. Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej SIWZ) przewidywał zastosowania procedury, o której mowa w art. 24aa ust. 1 ustawy Pzp., tzw. procedury odwróconej, czyli najpierw dokonania oceny ofert, a następnie zbadania czy wykonawca, którego oferta została oceniona jako najkorzystniejsza, nie podlegała wykluczeniu oraz spełniała warunki udziału w postępowaniu. Zamawiający jako kryterium oceny ofert w SIWZ ustalił cenę oferty – 60% oraz gwarancje – 40%. Zamawiający wymagał wniesienia wadium w kwocie 12 000,00 zł. Wadium mogło być wniesione w jednej lub kilku formach przewidywanych art. 45 ust. 6 ustawy Pzp. Wykonawca FHU BRUK-BUD Piotr Skoczek Pogorzal, ul. Świerkowa 31, 05-430 Celestynów wniósł wadium w wymaganym terminie, w wymaganej kwocie. Zwrot wadium nastąpił na podstawie wydanej dyspozycji dla Wydziału Finansowego przez Kierownika Wydziału Planowania i Zarządzania Infrastrukturą, zawartej w piśmie z dnia 6 grudnia 2017 roku, znak: WP.ZPI.271.16.2017. Zwrot wadium na nr rachunku Wykonawcy nastąpił w dniu 6 grudnia 2017 roku, tj.: drugiego dnia licząc od dnia podpisania umowy. Zamawiający, zgodnie z art. 147 ust. 1 ustawy Pzp, nie żądał wniesienia od Wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zamawiający zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy Pzp wymagał, aby przez cały okres realizacji zamówienia – przebudowa drogi gminnej nr 131412W w Sokolnikach, osoby zatrudnione przez Wykonawcę, Podwykonawcę lub dalszego Podwykonawcę były zatrudnione na podstawie umowy o pracę w rozumieniu przepisów art. 22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Zamawiający w SIWZ zastrzegł sobie możliwość żądania oświadczenia i dokumentów w zakresie

spełnienia ww. wymogów, żądania wyjaśnień w przypadku wątpliwości w zakresie potwierdzenia spełnienia ww. wymogów oraz przeprowadzenia kontroli na miejscu wykonania świadczenia. Z dokumentacji przedłożonej w trakcie kontroli wynika, że wykonawca nie korzystał ze środków ochrony prawnej, natomiast zamawiający w SIWZ zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 17 Pzp zawarł pouczenie o środkach ochrony prawnej. W wyniku przeprowadzonego postępowania wybrano wykonawcę na realizację ww. zadania. Zamawiający zgodnie z art. 86 ust. 5 ustawy Pzp umieścił informację z otwarcia ofert w dniu 30 listopada 2017 roku, na stronie internetowej zamawiającego. Ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty zostało przekazane wykonawcy za pośrednictwem operatora pocztowego w dniu 1 grudnia 2017 roku (odebrane w dniu 5 grudnia 2017 roku), w tym samym dniu, tj. 1 grudnia 2017 roku zostało umieszczone na stronie internetowej zamawiającego www.zelechow.pl, a także zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego, gdzie wisiało w okresie od 1 do 29 grudnia 2017 roku. Zawiadomienie o wyborze najkorzystniejszej oferty zawiera wszystkie informacje wymagane art. 92 ustawy Pzp. Zamawiający w dniu 4 grudnia 2017 r., zawarł z wybranym wykonawcą Konsorcjum firm: F.H.U. BRUK-BUD Piotr Skoczek, Pogorzal ul. Świerkowa 31, 05-430 Celestynów, Przedsiębiorstwo Robót Drogowych w Otwocku Sp. z o. o., Pogorzal, ul. Świerkowa 31, 05-430 Celestynów reprezentowane przez Lidera Konsorcjum Pana Piotra Skoczka umowę nr WP.ZPI.271.16.2017 na kwotę brutto 663 518,46 zł, ustalając wynagrodzenie ryczałtowe. Zamawiający dokonał w dniu 6 grudnia 2017 roku ogłoszenia o udzieleniu zamówienia poprzez zamieszczenie na portalu Urzędu Zamówień Publicznych pod numerem 500070622-N-2017 w Biuletynie Zamówień Publicznych. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało umieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w wymaganym terminie wynikającym z art. 95 ustawy Pzp. Weryfikacja dokumentacji przedstawionej w trakcie kontroli wykazała, że nie dokonywano zmiany umowy zawartej z wybranym wykonawcą. Zamawiający w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia oraz w SIWZ przewidywał możliwość dokonania zmiany umowy na podstawie art. 144 ustawy Pzp.

Jednocześnie weryfikacja dokumentów dokonana w trakcie kontroli wykazała, że zamawiający zarówno w SIWZ, jak i w protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego podał tą samą godzinę złożenia ofert, jak również otwarcia ofert. Mając na uwadze, że w teorii potencjalni Wykonawcy mogli złożyć do godziny 12 swoją ofertę, nie możliwe jest dokonanie otwarcia ofert w tym samym czasie, co z kolei powoduje, że zapis zawarty w SIWZ dotyczący godziny otwarcia ofert jest teoretyczny. Zamawiający w piśmie z dnia 22 listopada 2018 roku poinformował, iż zawarcie w SIWZ jak i protokole z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego jednakowych godzin złożenia oraz otwarcia ofert, wynika z faktu, iż komisja przetargowa Zamawiającego po upływie terminu składania ofert, od razu przystępuje do procedury ich otwarcia. Powyższe wyjaśnienia świadczą, że realna godzina otwarcia ofert była późniejsza i zostały przyjęte przez kontrolującego. Ponadto w trakcie weryfikacji oferty stwierdzono, że Wykonawca w złożonej ofercie (zał. Nr 2) podał dwa różne okresy gwarancji. W tabeli na 1 stronie podał 36 miesięcy okresu gwarancji, natomiast w oświadczeniu w punkcie 6 oferty, podał 60 miesięcy. Zamawiający w piśmie z dnia 22 listopada

2018 roku wyjaśnił, iż element podlegający ocenie znajduje się w tabeli na pierwszej stronie formularza ofertowego (identyczna informacja w SIWZ). W związku z powyższym, okres gwarancji przyjęty przez zamawiającego to 36 miesięcy i to on został wpisany do umowy.

Powyżej stwierdzone uchybienia, nie miały wpływu na wynik przeprowadzonego postępowania.

d) realizacja zakresu finansowego zadania – ocena pozytywna.

Na podstawie sprawdzonych dokumentów źródłowych i ewidencji księgowej w kontrolowanej jednostce w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji otrzymanej z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w rozdziale 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, na realizację zadania wymienionego w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, stwierdzono, że jednostka:

- otrzymała dotację w wysokości 400 000,00 zł, co stanowiło 61,03% wartości kosztów kwalifikowanych zadania, na podstawie umowy zawartej z Wojewodą dnia 18 grudnia 2017 r., Nr 6355.3.35.2017, którą wydatkowała w całości;
- rozliczyła zadanie sporządzając *Rozliczenie końcowe* do którego załączyła kserokopie dokumentów finansowych zgodnie z § 8 pkt 3 umowy z Wojewodą. Dane wykazane w rozliczeniu końcowym wynikały z ewidencji księgowej wydatków. Ponadto nie stwierdzono przypadku obniżenia kosztów zadania w wyniku uzyskania odszkodowania, bądź zwrotu podatku VAT;
- zachowała odpowiedni procentowy udział środków własnych w ogólnej wartości kosztów kwalifikowanych zadania, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 4 umowy z Wojewodą, które wyniosły 38,97%;
- prowadziła odrębną ewidencję księgową do zadania w sposób przejrzysty oraz zgodnie z zasadami rachunkowości przyjętymi w jednostce, możliwa była identyfikacja poszczególnych operacji księgowych zgodnie z treścią § 6 ust. 1 pkt 2 umowy z Wojewodą;
- ujęła dowody źródłowe w ewidencji księgowej spełniając wymogi określone w art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴. Na dowodach zapłaty zawarto informacje wymienione w § 8 ust 2 i 3 umowy z Wojewodą;
- zakwalifikowała dochody i wydatki do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej określonej w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵;
- zrealizowała zadanie w terminie określonym w § 2 umowy z Wojewodą, po protokolarnym dokonaniu jego odbioru końcowego zgodnie z § 8 ust 1 pkt 2 cytowanej umowy z Wojewodą na kwotę 663 518,46 zł (w tym wydatki objęte umową kwalifikowane: środki dotacji 400 000,00 zł, środki własne 255 400,46 zł, niekwalifikowane własne 8 118,00 zł);

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

- wykorzystwała dotację zgodnie z zapisami § 6 umowy z Wojewodą. Przekazanie środków finansowych na rachunek bankowy Wykonawcy zadania dokonano w terminach zgodnych z zapisami umowy z Wykonawcą i terminem wskazanym na dowodzie do zapłaty;
- środki trwały o wartości 663 518,46 zł ujęła w ewidencji majątku na podstawie dowodu OT – *Przyjęcie środka trwałego* Nr 50/011/17 z 29 grudnia 2017 r.

Ponadto stwierdzono, że jednostka nie uzyskała odsetek bankowych od przyznanej dotacji, jak też nie lokowała środków dotacji.

Przedstawiając powyższe ustalenia informuję Pana Burmistrza, że prawidłowość wykorzystania dotacji otrzymanej w rozdziale 60078 klasyfikacji budżetowej zostało ocenione pozytywnie.

Wnioski pokontrolne

Realizacja zadania finansowanego lub współfinansowanego ze środków budżetu państwa, nakłada na inwestora liczne obowiązki, między innymi dołożenie wszelkiej staranności, aby zadanie wykonane zostało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie, korektą wniosku i umową o udzielenie dotacji. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że pomimo stwierdzonych uchybień, wykonawca zadania został wyłoniony zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, wszystkie prace zostały wykonane z należytą starannością, a dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

Przedstawiając powyższe ustalenia, aby w przyszłości zapobiec stwierdzonym uchybieniem zobowiązuje Pana Burmistrza do podjęcia następujących działań:

1. omówienia wyników kontroli z pracownikami realizującymi kontrolowane zadanie;
2. zwiększenie nadzoru nad procesem przygotowania dokumentów dotyczących postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie ustalenia i zapisania w SIWZ godziny złożenia ofert oraz otwarcia ofert, które powinny odzwierciedlać faktyczny czas planowania dokonania czynności otwarcia oferty/ofert.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od wystąpienia pokontrolnego nie przysługuje środek odwoławczy. Jednocześnie, na podstawie art. 49 ww. ustawy, zobowiązuje Pana Burmistrza do przekazania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń, wykorzystania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

.....
(podpis kierownika jednostki kontrolowanej lub działającego w jego imieniu kierownika komórki do spraw kontroli)